

### Föderalismus und staatliche Verschuldung: ein makro-quantitativer Vergleich

Freitag, Markus; Vatter, Adrian

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Freitag, M., & Vatter, A. (2004). Föderalismus und staatliche Verschuldung: ein makro-quantitativer Vergleich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33(2), 175-189. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60613>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Markus Freitag (Berlin)/Adrian Vatter (Konstanz)**

# **Föderalismus und staatliche Verschuldung.**

## **Ein makro-quantitativer Vergleich**

*Dieser Beitrag analysiert die Zusammenhänge zwischen dezentralen staatlichen Strukturen und dem Ausmaß an öffentlicher Verschuldung in den Schweizer Kantonen für die Periode zwischen 1984 und 2000. Aus theoretischer Warte lassen sich mit der föderalen Architektur sowohl erhöhende als auch dämpfende Effekte auf die staatliche Verschuldung verbinden. Einerseits können föderale Strukturen zu einer Dämpfung des Schuldenstandes führen, weil sowohl der inhärente Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten als auch die Fülle subnationaler Vetopositionen zur Einschränkung der Staatstätigkeit führen. Andererseits kann der Föderalismus zur Ausdehnung der staatlichen Verschuldung beitragen, weil sowohl funktionale und organisatorische Doppelspurigkeiten als auch unkoordinierte und voneinander abweichende Handlungen einer Vielzahl von Akteuren kostenintensive und oftmals schuldenfinanzierte Kompromisslösungen einfordern. Die vorliegenden statistisch quantitativen Auswertungen zeigen, dass eine stärkere Dezentralisierung in den Schweizer Gliedstaaten eher zu einer Einschränkung der kantonalen Verschuldung führt.*

*Keywords: Föderalismus, Politische Institutionen, Staatsverschuldung, Schweizer Kantone, Vergleichende Staatstätigkeit*

*Comparative Public Policy, Federalism, Political Institutions, Public Debt, Swiss Cantons*

### **Gegenstand und Fragestellung**

Vor dem Hintergrund sich weltweit vollziehender Prozesse der territorialen Reorganisation gewinnt der Föderalismus als Organisationsprinzip seit Ende der 1980er Jahre zunehmend an Attraktivität (Schultze 2001, 133).<sup>1</sup> BefürworterInnen des Föderalismus führen nicht allein die gesellschaftliche Integrationsleistung dieser Staatsstruktur ins Feld. Ein dezentraler Staatsaufbau garantiert auch die Wahrung sozio-kultureller Eigenständigkeit und der politischen Autonomie der Gliedstaaten.<sup>2</sup> Darüber hinaus verschafft die besondere Form der vertikalen Machtteilung eine zusätzliche Kontrolle zwischen Gesamt- und Gliedstaaten und bietet Schutz vor Machtmissbrauch. Zudem verhilft die Aufteilung des Staatswesens in weitere politische und administrative Ebenen zu problem- und sachorientierten Lösungswegen und bürger-

naher Politik. Schließlich können politische Parteien ihre Führungsqualitäten in den Gliedstaaten erproben und somit ihre Chancen auf Bundesebene erhöhen (vgl. Elazar 1994; Riker 1975).

Die Schattenseiten der föderalen staatlichen Architektur werden zum einen im komplizierten und für die BürgerInnen undurchsichtigen Entscheidungssystem gesehen. Zum anderen führe die Autonomie der Gliedstaaten zwangsläufig zu sozioökonomischen Unterschieden und damit zu politischen wie gesellschaftlichen Instabilitäten. In ökonomischer Hinsicht schade die föderale Architektur der Wirtschaft, da die funktionale Verflechtung der politischen Ebenen bisweilen zu langwierigen Verhandlungen führt und dringende Veränderungen in einer schnelllebigen Zeit behindert (vgl. Armingeon 2000; Laufer/Münch 1998; Vatter 1999).

Den Grad staatlicher Verschuldung betreffend herrschen ebenfalls konkurrierende Hypothesen zur Wirkung föderaler Strukturen vor. Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, dass in dezentralen Gemeinwesen ein inhärenter Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten die staatliche Tätigkeit und damit auch die öffentliche Verschuldung dämpft (Brennan/Buchanan 1980; Oates 1999; Rodden/Wibbels 2002; Tiebout 1956; Weingast 1995). Auf der anderen Seite verweisen Studien auf die Verschuldungstendenz föderaler Staaten (vgl. Wibbels 2000). Insbesondere die Vielzahl an politischen und administrativen Instanzen auf den unterschiedlichen Ebenen wird zusammen für teurer gehalten als die entsprechenden Stellen in einem Einheitsstaat. Diese beiden konkurrierenden Sichtweisen bilden den Ausgangspunkt dieser Analyse.

Dämpfen dezentrale Strukturen den Grad an staatlicher Verschuldung oder erhöht ein föderaler Staatsaufbau die öffentliche Schuldenlast? Dies ist die leitende Fragestellung der vorliegenden Untersuchung. Gegenstand der Analyse sind die 26 Kantone der Schweiz in den 1980er und 1990er Jahren. Als Methode dient der statistisch-quantitative Vergleich. Da der Schweizer Bundesstaat mit den weitgehenden Kompetenzen seiner 26 Gliedstaaten zu den weltweit föderalsten und am meisten dezentralisierten Ländern zählt, scheint eine Behandlung der Kantone als Einheiten mit eigenstaatlichem Charakter gerechtfertigt (vgl. Lijphart 1999, 38; Linder 1999).<sup>3</sup> Dies nicht zuletzt deshalb, weil wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzen auf subnationaler Ebene vorhanden sind, spricht: der Schweizer Bundesstaat über ausgeprägt dezentrale Einnahmen- wie Ausgabenstrukturen verfügt.

Mindestens *drei* Gründe sprechen für eine systematisch vergleichende und empirisch fundierte Analyse des Zusammenhanges zwischen den dezentralen Strukturen der Schweizer Gliedstaaten und ihrer Verschuldung. Zum Ersten bietet sich eine vergleichende Analyse der Schweizer Kantone zu den Folgen dezentraler Strukturen auf den öffentlichen Haushalt an, weil die Gliedstaaten hinsichtlich der lokalen Autonomie ihrer Kommunen beträchtlich vari-

ieren (Ladner 1994; Vatter 2002). Dazu ermöglicht die einzigartige politisch-institutionelle Fragmentierung der Schweizer Kantone eine umfassende Analyse der Wirkung unterschiedlichster politischer und institutioneller Fundamente auf die Staatsverschuldung. Auf diesem Wege lassen sich neben dem Gewicht der parteipolitischen Regierungszusammensetzung beispielsweise auch der Einfluss der direkten Demokratie und der Konkordanz als Elemente der Verhandlungsdemokratie untersuchen.

Zum Zweiten fällt auf, dass sich nahezu keine makro-quantitativ vergleichenden Beiträge auf diesem Forschungsfeld finden.<sup>4</sup> Diese Tatsache erstaunt angesichts der glänzenden Voraussetzungen und der schwer zu überbietenden Standortvorteile des Schweizer Bundesstaates. Zum Dritten rückt die öffentliche Verschuldung nicht zuletzt durch die Budgetvorschriften von Maastricht zunehmend in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Auch in verschiedenen Schweizer Kantonen wurden in den letzten Jahren Budgetrestriktionen eingeführt.<sup>5</sup> Darüber hinaus stimmte das Schweizer Volk im Jahre 2001 mit überwältigender Mehrheit für die Einführung einer nationalen Schuldenbremse. Mit diesem neu in der Bundesverfassung verankerten Instrument erhoffte sich die Regierung eine Stärkung der Ausgabendisziplin im Parlament und eine mittel- bis längerfristige Beseitigung der strukturellen Bundesdefizite. Zumindest kurzfristig wurden aber die an dieses Instrument geknüpften Erwartungen nicht erfüllt, da bereits der Finanzplan des Bundes für die Jahre 2004 bis 2006 nicht den Erfordernissen der Schuldenbremse entspricht.

Die Analyse zur Wirkung des Föderalismus auf die staatliche Verschuldung soll in vier Schritten erfolgen. Zunächst präsentiert der nächste Abschnitt die Theorien und Hypothesen zum Zusammenhang dieser beiden Größen. Im darauf folgenden Teil der Arbeit werden das Forschungsdesign, die Untersuchungsmethode und die Daten vorgestellt. Im nächsten Abschnitt stehen die empirische Überprüfung der Hypothesen und die gewonnenen Resultate im Mittelpunkt. Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab.

## Theorien und Hypothesen

Obgleich sich vergleichsweise nur wenige Forschungsbeiträge mit dem Einfluss föderaler Strukturen auf die staatliche Verschuldung befassen, konkurrieren zwei Anschauungen über die Art des Zusammenhanges zwischen diesen beiden Größen. Während eine erste Betrachtung von einem dämpfenden Effekt dezentraler Staatsstrukturen ausgeht, verbindet die zweite Sichtweise mit dem föderalen Staatsaufbau einen expansiven Verschuldungsdrang.

Die VertreterInnen der prominenteren *Dämpfungs-Hypothese* argumentieren zum einen in der Tradition der ökonomischen Theorie des Föderalismus (vgl. Kirchgässner/Pommerehne 1996; Oates 1999; Rodden/Wibbels 2002; Tiebout 1956). Sie gehen dabei ganz allgemein davon aus, dass die Dezentralisierung von Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenzen eher zu einer gezügelten staatlichen Tätigkeit und mithin zu einer geringeren öffentlichen Verschuldung führt. Zum anderen lassen sich die Ansichten zum dämpfenden Effekt föderaler Strukturen mit dem Vetospielertheorem verbinden. Grundgedanke dieser Schule ist, dass in einer Demokratie verfassungsmäßig garantierte Vetospieler in Form autonomer Institutionen der uneingeschränkten Mehrheits-herrschaft der zentralstaatlichen Regierung entgegenstehen (vgl. Tsebelis 2002). Ursprünglich zur Erklärung von Unterschieden im Policy-Wandel gedacht, kann das Vetospielertheorem auch auf die Entwicklung der Staatstätigkeit allgemein angewendet werden. Hier besagt es folgendes: Je mehr institutionelle Vetopositionen einer zentralstaatlichen Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit entgegenstehen, desto wahrscheinlicher wird der Politikwandel blockiert oder verlangsamt und desto zurückhaltender fällt die Staatstätigkeit aus (Schmidt 2000). Zu diesen Vetopositionen wird insbesondere die föderale staatliche Architektur gezählt (vgl. Armingeon 1996).<sup>6</sup>

Beide Theoriestränge verhelfen den BefürworterInnen der Dämpfungs-Hypothese zu einer Reihe von Argumenten, die dem Föderalismus einen zügelnden Effekt auf die zentralstaatliche Tätigkeit attestieren und diese Struk-

tur des Staatsaufbaus als eine wirksame Barriere der Verschuldung begreifen. Beispielsweise wird ins Feld geführt, dass eine Vielzahl von Gliedstaaten die übergeordneten politischen Instanzen in ihrem Aktivismus durch die Fülle subnationaler oder lokaler Vetopositionen bremsen. Diese werden etwa von oppositionellen Kräften als Einfallstor benutzt, um ihrer Präferenz einer gezügelten Staatstätigkeit Ausdruck zu verleihen. Die so erzwungene Blockadekonstellation mindert die Dynamik der öffentlichen Ausgaben, beschränkt die sozialpolitische Gestaltungsfreiheit und dämpft egalitäre Bestrebungen allgemein (Schmidt 1998, 223). Darüber hinaus begrenzt eine föderale Machtteilung in Form einer fiskalpolitischen Dezentralisierung die administrativen und finanziellen Handlungsspielräume des Zentralstaates, was dessen Planung und Durchführung wohlfahrtsstaatlicher Politik behindert (Obinger 1997; 1998, 46).

Ferner argumentieren Brennan und Buchanan (1980), dass der durch Wahlen induzierte politische Wettbewerb Regierungen bei der Ausübung ihrer Macht nicht von der Verfolgung eigener Ziele abhält, die den Interessen der BürgerInnen zuwiderlaufen. Aus diesem Grund bedarf es zusätzlich des Wettbewerbs zwischen möglichst vielen Gebietskörperschaften. Denn mit der Aufspaltung des Staatswesens wachsen die Abwanderungsoptionen in andere Gemeinwesen und der wettbewerbliche Druck auf die subnationalen oder lokalen politischen EntscheidungsträgerInnen, eine Politik der geringen Kosten zu betreiben. Dazu gelte: Je näher die Entscheide über öffentliche Leistungen bei den BürgerInnen getroffen werde, desto effizienter ist das Angebot und desto kostengünstiger dessen Erstellung (Schaltegger 2003). Im Anschluss an die Überlegungen von Scharpf (1987, 261ff) begrenzt schließlich der unterschiedliche Zentralisierungsgrad der Finanzverfassungen die fiskalpolitische Handlungsfähigkeit zentralstaatlicher EntscheidungsträgerInnen. Fiskalisch dezentralisierte politische Systeme (oder ein kleiner Zentralstaatshaushalt) schränken dabei den effizienten zentralstaatlichen Einsatz defizitfinanzierter Fiskalpolitik angesichts hoher Durchsetzungskosten ein.<sup>7</sup>

Die wissenschaftliche Debatte über die Wirkungen der staatlichen Architektur auf die öffentliche Verschuldung verläuft freilich kontrovers und mit Blick auf Belgien, Kanada und Spanien finden sich genügend Beispiele, die der Dämpfungs-Hypothese entgegenstehen (vgl. Rodden 2002; 2003; Rodden et al. 2003). Gemäß Wagschal (2003, 305) ist die Wirkungsrichtung des Föderalismus denn auch zu modifizieren, sobald zentrifugale Kräfte in föderalen Gebietskörperschaften wirken. Diese treiben die Verschuldung an, da einerseits austrittswillige Gliedstaaten monetär befriedet werden müssen. Andererseits wachse in einer derartigen Konstellation der Verteilungskampf zwischen den Gliedstaaten, so dass Kompensationen durch den Zentralstaat geleistet werden (Fornasari/Webb 2000). Weiter wird argumentiert, der Föderalismus erhöhe die Zahl verhandlungsrelevanter AkteurInnen und fördere die Heterogenität der Interessenlagen. Daraus erwachsende organisatorische Doppelspurigkeiten, langwierige Entscheidungswege und die Berücksichtigung von Partikularinteressen führen in der Tendenz zu teuren Kompromisslösungen. Zudem wird argumentiert, dass eine dezentrale Entscheidungsstruktur zu unkoordinierten Handlungen der politischen AkteurInnen führe (Wibbels 2000). Die jeweiligen nationalen und subnationalen politischen EntscheidungsträgerInnen gehorchen unterschiedlichen Handlungslogiken und sind einer unterschiedlichen Wählerschaft verantwortlich. In dieser Sichtweise schaffen föderale Strukturen beispielsweise Anreize für subnationale politische Eliten, einem nationalen Sparprogramm nicht nachzukommen und stattdessen eine eigene Ausgabenpolitik zu betreiben.

Eine starke geografische Zersplitterung eines Staatswesens in viele Gliedstaaten kann überdies zur Folge haben, dass bei unkoordinierten Entscheidungen Skaleneffekte in der Nutzung öffentlicher Leistungen nicht genutzt werden. Das Resultat ist ein ineffizientes, teures Angebot an öffentlicher Infrastruktur (Castles 1999; Schaltegger 2003). Schließlich ist mit dem fiskalischen Wettbewerb zwischen den lokalen Einheiten um die mobile Bevölkerung ein gefährliches „Race to the Bottom“ verbunden. Mit

anderen Worten: Vor dem Hintergrund einer fiskalisch motivierten Abwanderungsoption finanzkräftiger Firmen und Individuen befinden sich die Körperschaften in einem Standortwettbewerb gerechtfertigter Steuerpreise. Konsequenz dieses vermeintlichen Wettlaufes um den günstigsten Steuertarif sind geringe Staatseinkünfte und bei gleich bleibenden öffentlichen Leistungen der Anreiz letztere über Schulden zu finanzieren (vgl. Sinn 1997).

Die bisherigen Forschungen zum Thema zeigen hinsichtlich ihrer Befunde eine große Varianz. Wagschal (1996, 232–249) findet beispielsweise einen systematischen Zusammenhang zwischen föderalen Strukturen und der staatlichen Verschuldung: Je größer der Schwierigkeitsgrad der Fiskalpolitik, desto geringer ist die Schuldenaufnahme. Ferner fällt in föderativ organisierten Staaten das Defizit geringer aus (vgl. auch Rodden/Wibbels 2002). Wibbels (2000) hingegen bestätigt den Schulden fördernden Effekt föderaler Strukturen. Clingermayer und Wood (1995) wiederum finden keinen Zusammenhang zwischen der Struktur des Staatsaufbaues und der öffentlichen Verschuldung.

### **Forschungsdesign, Methode und Daten**

Ausgehend von den theoretischen Ausführungen stehen wir vor zwei konkurrierenden Hypothesen. Einerseits können föderale Strukturen zu einer Dämpfung des Schuldenstandes führen, weil sowohl der inhärente Wettbewerb zwischen den Gliedstaaten als auch die Fülle subnationaler Vetopositionen zur Einschränkung der Staatstätigkeit führen. Andererseits kann der Föderalismus zur Ausdehnung der staatlichen Verschuldung beitragen, weil sowohl funktionale und organisatorische Doppelspurigkeiten als auch unkoordinierte und voneinander abweichende Handlungen einer Vielzahl von AkteurInnen kostenintensive und oftmals schuldenfinanzierte Kompromisslösungen einfordern.

Ob die erhöhenden oder die dämpfenden Effekte überwiegen, ist eine empirische Frage und bedarf näherer statistischer Analysen. Diese können sowohl im Rahmen eines internationa-

len Vergleichs als auch durch das komparative Gegenüberstellen einer Vielzahl von Gliedstaaten durchgeführt werden. Gegenstand der folgenden empirischen Analyse sind die 26 Kantone der Schweiz.<sup>8</sup> Für einen systematischen empirischen Vergleich bieten sich die eidgenössischen Gliedstaaten vor allem deshalb an, weil sie einerseits nach dem „most similar cases design“ (Przeworski/Teune 1970) eine große Ähnlichkeit bei gewissen Strukturelementen aufweisen und andererseits in Bezug auf dezentrale Entscheidungsstrukturen beträchtlich variieren. Die Überprüfung der Hypothesen stützt sich auf quantitative Auswertungen in Form gepoolter Zeitreihen-Querschnittsdesigns.<sup>9</sup> Der Untersuchungszeitraum bemisst sich auf die Jahre zwischen 1984 und 2000. Die Auswahl der Periode orientiert sich zum einen an der Verfügbarkeit kantonal vergleichbarer Daten. Zum anderen soll der Einfluss der erklärenden Größen vor dem Hintergrund ungleicher wirtschaftlicher Entwicklungen verfolgt werden.<sup>10</sup> Diesem Umstand wird durch eine entsprechende Periodenteilung (1984–1990 und 1991–2000) Rechnung getragen.

Das Ausmaß der staatlichen Verschuldung als *zu erklärende Variable* wird durch den Schuldenstand pro Kopf in den Kantonen gemessen. Diese Werte spiegeln die Angaben für die Kantone samt Gemeinden wider. Der Schuldenstand gilt neben dem jährlichen Haushaltsdefizit als zentrale Größe staatlicher Verschuldung (Wagschal 2003, 289). Als Quelle dienen die jährlichen Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Der Grad an dezentraler Organisation eines Kantons als *zentrale unabhängige und erklärende Variable* wird mit vier Indikatoren operationalisiert. Die erste Messgröße liefert den Grad an Gemeindeautonomie im jeweiligen Kanton, wie er von den einzelnen Gemeindegliedern erfahren wird (vgl. Ladner 1994). Der zweite Indikator erfasst das Ausmaß an fiskalischer Zentralisierung und gibt den Anteil der kantonalen Steuereinnahmen an den kommunalen und kantonalen Einnahmen wieder (vgl. Lijphart 1999, 186). Schließlich wird der Grad an Föderalismus durch einen stärker organisatorisch staatsstrukturellen Zentralisie-

rungsindikator operationalisiert, indem die durchschnittliche Gemeindegröße eines Kantons herangezogen wird (vgl. Vatter 2002; Nüssli 1985, 186). Alle drei Indikatoren werden zusätzlich mit Hilfe einer Faktoranalyse zu einem Index der Zentralisierung zusammengefasst.<sup>11</sup>

Neben dem föderalen Staatsaufbau zählt die direkte Demokratie zu den wichtigsten politischen Strukturprinzipien der Schweiz. Der Einfluss der direkten Demokratie auf das Ausmaß des kantonalen Schuldenstandes wird durch zwei Indikatoren in messbare Größen umgesetzt. Zum einen wird die verfassungsmäßige Verankerung eines obligatorischen Referendums für eine bestimmte Ausgabenhöhe einbezogen. Zum anderen wird der Einfluss der *aktiven Nutzung* der Volksrechte durch die Anzahl der jährlich durchgeführten Finanzreferenden in den Kantonen überprüft.

Die für die Schweizer Kantone bedeutsame *soziokulturelle Differenzierungsdimension* wird durch den Einschluss einer Dummy-Variablen für die Deutschschweizer Kantone gewährleistet.<sup>12</sup> Zudem werden die *realen Pro-Kopf-Finanztransfers* vom Bund an die Kantone und Gemeinden beachtet. Die Auswahl der übrigen kontrollierenden Größen orientiert sich an den bisherigen international vergleichenden Studien zum Thema und berücksichtigt in erster Linie den parteipolitischen Einfluss, die Art und Größe der Regierung und verschiedene sozioökonomische Determinanten (vgl. Borelli/Royed 1995; Freitag/Sciarini 2001; Hahm et al. 1996; Hallerberg/von Hagen 1999; Roubini/Sachs 1999; Wagschal 1996, 2003). Der Einfluss parteipolitischer Ideologien auf die Verschuldung wird durch die parteipolitische Zusammensetzung der jeweiligen Regierung kontrolliert. Berücksichtigt werden dabei der prozentuale Anteil von *Links-Parteien* (SP, Grüne) bzw. *Rechts-Parteien* (FDP, SVP) in den kantonalen Regierungen. Ferner fließen noch die Zahl der regierenden Parteien und die Stabilität der Regierung in die Berechnungen mit ein.

Zentrale Determinanten der *sozioökonomischen Entwicklung* stellen der Verstädterungsgrad (Anteil EinwohnerInnen, die in urbanen Zonen wohnen), die Arbeitslosenquote und der Anteil der über 65-Jährigen im Verhält-



Tabelle 1: Variablen, Hypothesen und Operationalisierung

Variable	Operationalisierung	Datenquellen	Erwarteter Zusammenhang gemäß Operationalisierung
Staatsschulden pro Kopf	Staatliche Schulden pro Kopf in CHF	Eidgenössische Finanzverwaltung (div. Jahrgänge)	
Grad lokaler Autonomie	Grad der kantonalen Gemeindeautonomie	Ladner (1994), mit neuem Wert (3.0) für Basel-Stadt (vom Verfasser bestätigt)	Je höher (geringer) der Grad an kommunaler Autonomie, desto geringer ist die Verschuldung eines Kantons (+/–)
Fiskalische Zentralisierung	Anteil der Steuereinnahmen des Kantons an den Steuereinnahmen des Kantons und der Gemeinden	Eidgenössische Finanzverwaltung (div. Jahrgänge)	Je fiskalisch zentralisierter (dezentralisierter) ein Kanton ist, desto höher ist seine Verschuldung (+/–)
Durchschnittliche Gemeindegröße	Bevölkerungszahl der Durchschnittsgemeinde (logarithmiert) (kleine Werte entsprechen einer hohen Anzahl kleiner Gemeinden in einem Kanton)	Eigene Berechnungen	Je höher (geringer) der Anteil an kleinen Gemeinden, desto geringer ist die Verschuldung eines Kantons (+/–)
Grad an Zentralisierung	Index der fiskalischen und organisatorischen Zentralisierung eines Kantons	Faktoranalyse mit Gemeindeautonomie, fiskalischer Zentralisierung und durchschnittlicher Gemeindegröße; eigene Berechnungen	Je zentralisierter (dezentralisierter) ein Kanton, desto höher ist seine Verschuldung (+/–)
Obligatorisches Finanzreferendum	Dummy („1“ = obligatorisches Finanzreferendum)	Stutzer (1999); Stutzer und Frey (2000)	Die Anwesenheit eines obligatorischen Finanzreferendums senkt die Verschuldung (–)
Jährliche Finanzreferenden	Jährliche Anzahl der abgehaltenen kantonalen Finanzreferenden	Année Politique Suisse (div. Jahrgänge); Moser (1983 ff.)	Je häufiger das Instrument des Finanzreferendums eingesetzt wird, desto geringer ist die Verschuldung eines Kantons (–)
Stabilität der Regierung	Anzahl der Regierungswechsel in einem Jahr	Année Politique Suisse (div. Jahrgänge)	Je instabiler die Regierung, desto höher ist die Verschuldung eines Kantons (+)
Zahl der Regierungsparteien	Anzahl der Parteien in der Regierung	Eigene Berechnungen	Je mehr Parteien in der Regierung vertreten sind, desto höher ist der Grad der Verschuldung (+)
Stärke linker Regierungsparteien	Anteil der kantonalen Regierungssitze von Linksparteien (SP, DSP, Grüne, inkl. Freie Liste)	Année Politique Suisse (div. Jahrgänge)	Je stärker (schwächer) die Linksparteien in einem Kanton, desto geringer ist seine Verschuldung (+/–)
Stärke rechter Regierungsparteien	Anteil der kantonalen Regierungssitze von rechten Parteien (FDP, SVP)	Année Politique Suisse (div. Jahrgänge)	Je stärker (schwächer) die rechten und liberalen Parteien in einem Kanton, desto geringer ist seine Verschuldung (+/–)
Anteil der über 65-Jährigen	Anteil der über 65-Jährigen an der kantonalen Wohnbevölkerung (20–64 Jahre) (logarithmiert)	Bundesamt für Statistik (div. Jahrgänge)	Je höher der Anteil älterer Personen in einem Kanton, desto höher ist seine Verschuldung (+)
Verstädterungsgrad Wirtschaftliches Wachstum	Anteil EinwohnerInnen in urbanen Zonen Jährliches reales Wirtschaftswachstum	Eigene Berechnungen auf der Basis von Schuler (1997) Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der BAK Konjunkturforschung Basel AG und des Bundesamtes für Statistik	Je urbaner ein Kanton ist, desto höher ist seine Verschuldung (+) Je stärker das wirtschaftliche Wachstum, desto geringer die Verschuldung eines Kantons (–)
Arbeitslosenquote	Anzahl der Arbeitslosen in Prozent der Erwerbsbevölkerung	Staatssekretariat für Wirtschaft	Je höher die Arbeitslosenquote, desto höher ist die Verschuldung eines Kantons (+)
Transferleistungen des Bundes	Jährliche reale Pro-Kopf-Finanztransfers vom Bund an die Kantone und Gemeinden (logarithmiert)	Eidgenössische Finanzverwaltung (div. Jahrgänge)	Je höher die Finanzausgleichszahlungen des Bundes an einen Kanton sind, um so höher ist dessen Verschuldung (+)
Deutschsprachige Kantone	Dummy („1“ = Deutschschweizer Kantone)	Eigene Berechnungen	Deutschschweizer Kantone weisen eine geringere Verschuldung auf (–)

nis zu den 20- bis 64-Jährigen in der Bevölkerung dar. Quelle aller Werte sind die Angaben des Bundesamtes für Statistik. Zudem geht das jährliche prozentuale wirtschaftliche Wachstum in die Berechnungen mit ein. Alle Variablen werden in *jährliche Ausprägungen* überführt. Entsprechend kausaler Erwägungen und theoretischer Überlegungen gehen die erklärenden Variablen um eine Periode verzögert in die Berechnungen ein, sofern sie über die Zeit variieren.

### Empirische Befunde

Die statistisch quantitative Überprüfung zum Einfluss föderaler Strukturen auf die staatliche Verschuldung erfolgt für jeden der beiden Zeiträume durch insgesamt vier Modelle.<sup>13</sup> Mit Blick auf Tabelle 2 lassen sich zunächst folgende Ergebnisse berichten:

Zum Ersten zeigt sich unabhängig vom verwendeten Indikator ein starker Einfluss dezentraler staatlicher Organisation auf die öffentliche Verschuldung in den Schweizer Kantonen in den 1980er Jahren. Dabei bestätigen die Koeffizienten der Gemeindeautonomie, der fiskalischen Zentralisierung, der durchschnittlichen Gemeindegröße und des zusammengesetzten Index in jeder Schätzung die Dämpfungshypothese in statistisch signifikanter Weise und zeugen vom zügelnden Effekt des Föderalismus hinsichtlich des Schuldenstandes. Mit anderen Worten: Je größer der Grad an Gemeindeautonomie in einem Kanton ist, je höher der Anteil der kommunalen Einkünfte am gesamten kantonalen Steueraufkommen ausfällt und je kleiner die Gemeinden in einem Kanton sind, desto geringer ist dessen Verschuldungsgrad gemessen an den Schulden pro Kopf. Beispiele hierfür sind die Kantone Graubünden, Uri, Schaffhausen und Thurgau. Umgekehrt weisen vor allem Kantone mit einem geringen Grad an kommunaler Autonomie, einem hohen Maß an fiskalischer Zentralisierung und einer geringen Zahl an kleinen Gemeinden eine vergleichsweise hohe Verschuldung pro Kopf auf. Dies trifft vor allem auf die Kantone Basel-Stadt und Genf, mit Abstrichen auch auf Basel-Landschaft und Neuenburg zu.

Zum Zweiten fällt mit Blick auf die übrigen politischen und institutionellen Stellgrößen zunächst die Bedeutung des obligatorischen Finanzreferendums auf. Die verfassungsmäßige Verankerung dieses Instrumentes dämpft die Verschuldung in den 1980er Jahren. Kantone mit einem obligatorischen Finanzreferendum zeigen je nach Modell im Schnitt eine zwischen 1450 und 1826 Franken geringere Verschuldung pro Kopf als Gliedstaaten ohne dieses direktdemokratische Beteiligungsverfahren.<sup>14</sup> Ohne Einfluss bleiben sowohl die direktdemokratische Praxis (sprich die Anzahl abgehaltener Finanzreferenden), die Anzahl der regierenden Parteien als auch die Regierungsstabilität. Hinsichtlich der parteipolitischen Regierungszusammensetzung zeigt sich, dass sich eine geringe Verschuldung auf die starke Vertretung rechter als auch linker Parteien zurückführen lässt. Damit scheinen sich auf den ersten Blick sowohl die ursprüngliche Parteiendifferenzhypothese von Hibbs (1977) als auch die modifizierte Steuerglättungshypothese von Wagschal (1996) zu bestätigen.<sup>15</sup>

Jedoch muss in diesem Fall darauf hingewiesen werden, dass sich die dargestellten Zusammenhänge in erheblichem Ausmaß vom Einschluss bestimmter Kantone und der funktionalen Form der zu erklärenden Größe abhängen und damit eher als statistische Artefakte zu werten sind.<sup>16</sup>

Zum Dritten lässt sich die Entwicklung des kantonalen Schuldenstandes in den 1980er Jahren auf unterschiedliche sozioökonomische Determinanten zurückführen. Zum einen neigen stark urbanisierte Kantone eher zur Verschuldung als ländlich strukturierte Gliedstaaten. Zum anderen führen ein großer Anteil älterer BewohnerInnen und eine hohe Arbeitslosigkeit zu einer Erhöhung des Schuldenstandes, wobei wohl vor allem die damit verbundenen Einnahmehinfortfälle die Verschuldungsproblematik zuspitzen. Schließlich zügelt wirtschaftliches Wachstum die öffentliche Verschuldung. Gemäß den Schätzungen von Modell 1 senkt beispielsweise ein Prozentpunkt mehr an wirtschaftlichem Wachstum die Schuldenlast um durchschnittlich 87 Franken pro Kopf. Die sprachregionale Verankerung der Kantone und



die Bundetransfers bleiben indes ohne systematischen Einfluss auf den kantonalen Schuldenstand.

Tabelle 3 zeigt die Wirkungszusammenhänge für die Periode zwischen 1991 und 2000. Hier lässt sich zunächst festhalten, dass auch in der Periode des wirtschaftlichen Abschwungs die föderale Organisation des Staatswesens in statistisch signifikanter Weise die Verschuldung

beeinflusst und die Dämpfungshypothese ein weiteres Mal bestätigt: Je dezentraler ein Kanton fiskalisch, politisch und organisatorisch strukturiert ist, desto geringer ist seine Verschuldung pro Kopf in den 1990er Jahren. Im Vergleich zur Vorperiode und mit Blick auf die Stärke der einzelnen Koeffizienten erhöht sich ferner die Prägekraft der föderalen Architektur auf die Staatsfinanzen.

**Tabelle 2: Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss politischer und sozioökonomischer Bedingungen auf die staatliche Verschuldung der 26 Schweizer Kantone, 1984–1990 (Verschuldung pro Kopf)**

Variable	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstante	16516.7	5416.8	–3133.5	7189.1
<b>Grad lokaler Autonomie</b>	<b>–1598.5</b> <b>(211.9)***</b>	–	–	–
<b>Fiskalische Zentralisierung</b> $t_{-1}$	–	<b>97.4</b> <b>(9.9)***</b>	–	–
<b>Durchschnittliche Gemeindegröße</b>	–	–	<b>4230.3</b> <b>(434.5)***</b>	–
<b>Grad der Zentralisierung</b> $t_{-1}$	–	–	–	<b>1609.9</b> <b>(133.7)***</b>
Obligatorisches Finanzreferendum	–1449.9 (327.7)***	–1536.3 (380.2)***	–1826.1 (286.1)***	–472.5 (316.7)
Anzahl Finanzreferenden $t_{-1}$	–23.7 (35.8)	–4.3 (32.5)	–15.2 (38.1)	–24.2 (31.2)
Zahl der Regierungsparteien $t_{-1}$	73.7 (108.1)	–166.2 (145.8)	131.3 (92.6)	–281.9 (93.6)***
Stabilität der Regierung	62.3 (129.0)	139.6 (123.8)	32.2 (127.6)	123.7 (119.0)
Stärke linker Regierungsparteien $t_{-1}$	–44.6 (16.3)***	–26.3 (11.6)**	–28.1 (11.9)**	–28.8 (13.1)**
Stärke rechter Regierungsparteien $t_{-1}$	–12.9 (7.4)*	–28.9 (6.2)***	–17.2 (5.6)***	–7.0 (5.8)
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre $t_{-1}$	4853.1 (863.7)***	3190.6 (978.2)***	4738.4 (918.7)***	2173.7 (818.4)***
Wirtschaftswachstum pro Kopf $t_{-1}$	–87.2 (23.1)***	–68.1 (20.8)***	–75.4 (23.3)***	–63.3 (20.6)***
Arbeitslosigkeit $t_{-1}$	457.4 (225.4)**	546.0 (184.8)***	392.6 (180.7)**	307.2 (192.2)
Verstädterungsgrad	23.2 (8.1)***	18.3 (7.7)***	10.3 (5.2)**	12.3 (5.5)**
Transferleistungen des Bundes $t_{-1}$	753.7 (332.8)**	241.2 (315.7)	690.7 (294.7)**	370.5 (285.5)
Deutschsprachige Kantone	1544.9 (372.0)***	696.8 (420.4)	–992.9 (394.1)**	478.9 (359.6)
$\rho$ (rho)	0.74	0.82	0.73	0.74
Wald-Test	952.3	415.6	1695.4	673.1
R <sup>2</sup>	0.63	0.61	0.70	0.72
Zahl der Beobachtungen	182	182	182	182

Anmerkungen: Zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Text. Abgebildet sind die nicht standardisierten Regressionskoeffizienten; \* = signifikant auf dem 10% Niveau (zweiseitig); \*\* = signifikant auf dem 5% Niveau (zweiseitig); \*\*\* = signifikant auf dem 1% Niveau (zweiseitig); Standardfehler (in Klammern) sind für die Heteroskedastizität nach der Methode der „Panel corrected standard Errors“ und für die Autokorrelation nach der Prais-Winsten-Methode fehlerbereinigt (vgl. Beck/Katz 1995; Kittel 1999).

Darüber hinaus zeigen die übrigen politischen und institutionellen Determinanten keine eindeutig systematische und robuste Wirkung. In den jeweiligen Schätzungen verdanken sowohl die Institutionen der direkten Demokratie als auch die parteipolitische Regierungszusammensetzung ihren Einfluss auf die staatliche Verschuldung in den 1990er Jahren dem jeweiligen Föderalismusindikator oder dem Ein-

schluss bestimmter Gliedstaaten.<sup>17</sup> Die Messgrößen zur Regierungsebene bleiben wie in den 1980er Jahren ohne statistisch signifikante Wirkung auf den Verschuldungsgrad.<sup>18</sup>

Mehrheitlich signifikante Ergebnisse finden sich freilich in der Gruppe der sozioökonomischen Stellgrößen. Während das Wirtschaftswachstum und die sprachkulturelle Variable in der ökonomischen Schlechtwetterlage noch in

**Tabelle 3: Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss politischer und sozioökonomischer Bedingungen auf die staatliche Verschuldung der 26 Schweizer Kantone, 1991–2000 (Verschuldung pro Kopf)**

Variable	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Konstante	20831.8	−4101.0	−14007.5	−27.9
<b>Grad lokaler Autonomie</b>	<b>−2583.1</b> (343.0)***	−	−	−
<b>Fiskalische Zentralisierung</b> $t_{-1}$	−	<b>157.7</b> (25.9)***	−	−
<b>Durchschnittliche Gemeindegröße</b>	−	−	<b>8845.3</b> (1272.1)***	−
<b>Grad der Zentralisierung</b> $t_{-1}$	−	−	−	<b>2459.5</b> (296.2)***
Obligatorisches Finanzreferendum	−804.14 (365.8)**	−419.8 (332.7)	−1006.8 (327.8)***	102.4 (302.9)
Anzahl Finanzreferenden $t_{-1}$	38.7 (52.5)	36.1 (41.6)	36.1 (47.4)	32.8 (46.0)
Zahl der Regierungsparteien $t_{-1}$	443.5 (230.5)	215.4 (193.9)	228.3 (155.9)	248.2 (175.0)
Stabilität der Regierung	61.0 (247.5)	92.2 (208.9)	23.6 (175.7)	77.0 (207.1)
Stärke linker Regierungsparteien $t_{-1}$	−41.6 (17.5)**	−37.1 (18.4)**	−18.6 (15.7)	−33.0 (16.1)**
Stärke rechter Regierungsparteien $t_{-1}$	1.3 (9.6)	−10.9 (9.9)	16.8 (9.6)*	11.2 (8.8)
Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre $t_{-1}$	8946.9 (1539.9)***	6733.7 (1686.5)***	7719.8 (1421.8)***	3900.2 (1305.3)***
Wirtschaftswachstum pro Kopf $t_{-1}$	−34.7 (25.9)	−26.5 (22.6)	−34.5 (21.0)	−27.8 (23.2)
Arbeitslosigkeit $t_{-1}$	283.5 (100.1)***	295.9 (104.7)***	281.5 (102.3)***	306.9 (109.0)***
Verstädterungsgrad	58.0 (9.4)***	72.7 (9.5)***	2.7 (9.4)	34.8 (7.4)***
Transferleistungen des Bundes $t_{-1}$	1480.7 (489.8)***	1541.0 (467.0)***	976.0 (398.9)**	1494.0 (426.0)***
Deutschsprachige Kantone	1446.8 (433.4)***	−194.8 (508.6)	−3901.4 (780.5)***	−262.4 (456.4)
$\rho$ (rho)	0.81	0.86	0.85	0.81
Wald-Test	211.1	203.3	244.8	321.5
R <sup>2</sup>	0.47	0.43	0.52	0.57
Zahl der Beobachtungen	260	260	260	260

Anmerkungen: Zur Operationalisierung der einzelnen Variablen siehe Text. Abgebildet sind die nicht standardisierten Regressionskoeffizienten; \* = signifikant auf dem 10% Niveau (zweiseitig); \*\* = signifikant auf dem 5% Niveau (zweiseitig); \*\*\* = signifikant auf dem 1% Niveau (zweiseitig); Standardfehler (in Klammern) sind für die Heteroskedastizität nach der Methode der „Panel corrected standard Errors“ und für die Autokorrelation nach der Prais-Winsten-Methode fehlerbereinigt (vgl. Beck/Katz 1995; Kittel 1999).

keiner eindeutig systematischen Beziehung zur Höhe der Staatsverschuldung stehen, erweisen sich der Verstädterungsgrad, die Arbeitslosen- und Seniorenquote sowie die Transferleistungen des Bundes als signifikante Erklärungsfaktoren in den 1990er Jahren. Zum einen ist die kantonale Verschuldung eng mit den zentralstaatlichen Transfers verbunden und die Abhängigkeit finanzschwacher Kantone von bundesstaatlichen Zuweisungen wird verdeutlicht. Zum anderen nimmt die Verschuldung der öffentlichen Hand mit zunehmender Urbanität zu. Schließlich variiert der Schuldenstand systematisch mit dem Anteil der älteren Bevölkerung und der Erwerbslosen: Je höher der Anteil der SeniorInnen an der kantonalen Bevölkerung ist, desto höher fällt das Staatsdefizit aus. Im Fall der Arbeitslosenquote führt der rezessionsbedingte Anstieg der Arbeitslosenzahlen und die damit einhergehende Nachfrage nach den Leistungen der erst in den 1980er Jahren institutionell verankerten obligatorischen Arbeitslosenversicherung zu einer größeren Anspannung in den kantonalen Staatskassen. Eine Erhöhung der kantonalen Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt lässt die Verschuldung jährlich durchschnittlich um zirka 300 Franken pro Kopf ansteigen.<sup>19</sup>

## Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war die Kontroverse zu den gegenläufigen Konsequenzen einer föderalen staatlichen Organisation auf das Ausmaß an öffentlicher Verschuldung. Welche Befunde lassen sich nun für die 26 Schweizer Kantone in den 1980er und 1990er Jahren berichten?

Unsere empirischen Ergebnisse erhärten sehr deutlich die in der Forschung vorherrschende Sichtweise eines dämpfenden Effektes dezentraler Strukturen auf den Umfang des Schuldenstandes. Je stärker die Kantone politisch, fiskalisch und organisatorisch dezentralisiert sind, desto geringer fällt der Grad an staatlicher Verschuldung aus. So ist der Schuldenstand in Kantonen wie Basel-Stadt, Genf und Neuenburg mit vergleichsweise zentralen Staats-

strukturen signifikant höher als in Kantonen mit einer großen Gemeindeautonomie wie Graubünden, Thurgau und Aargau. Ein Schulden erhöhender Effekt föderaler Machtteilung kann hingegen in keiner der vorliegenden Berechnungen nachgewiesen werden.

Im Gegensatz zur vertikalen bleibt die horizontale Machtteilung in Form breit abgestützter Regierungskoalitionen indes ohne Einfluss auf die staatliche Verschuldung. Damit bestätigen sich auf subnationaler Ebene die Ergebnisse von Hahm et al. (1996) und Wagschal (1996; 2003), die in ihren Ländervergleichen ebenfalls keinen systematischen Einfluss großer Regierungen auf die Haushaltsdefizite und Staatsschulden festgestellt haben. Die Befunde von Roubini und Sachs (1989) zur Verschuldungstendenz umfangreicher Regierungskoalitionen müssen in unserem Fall verworfen werden.

Die Wirkung der direkten Demokratie auf die staatliche Verschuldung stellt sich nach den vorliegenden Befunden nur in wirtschaftlichen Schönwetterperioden ein. Hier führt vor allem die verfassungsmäßige Verankerung des obligatorischen Finanzreferendums zu gesunden Staatsfinanzen. Einseitige und stark ausgabenlastige Maßnahmen für einzelne soziale Gruppen werden damit der Stimmbürgerschaft entweder in antizipierender Voraussicht gar nicht vorgelegt oder scheitern oft an den fiskalisch konservativen Präferenzen der Bevölkerungsmehrheit. In den rezessionsbedingten 1990er Jahren finden sich hingegen keine robusten und systematischen Beziehungen zwischen der Volksmitsprache in Finanzfragen und dem staatlichen Schuldenstand.

Nach den vorliegenden Resultaten bleibt die parteipolitische Regierungszusammensetzung ohne systematischen Einfluss auf die kantonale Verschuldung. Dieses Ergebnis lässt sich durchaus mit den Erkenntnissen der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zum begrenzten Einfluss der Parteipolitik in gezügelten oder konsensual geführten Demokratien verknüpfen: Je mehr institutionelle Hürden einer zentralstaatlichen Regierungs- und Parlamentsmehrheit entgegenstehen, um so weniger eignet sich die vor allem für konkurrenzdemokratische Westminstermodelle ent-

wickelte Parteiendifferenzhypothese zur Erklärung staatlichen Handelns. Unsere Ergebnisse bestätigen darüber hinaus auch die Vermutung, dass auf subnationaler Ebene der parteipolitische Effekt eine geringere Rolle spielt, da hier sachpolitische Auseinandersetzungen dominieren (vgl. Wagschal 1996).

Eine gewisse Bedeutung messen unsere Schätzungen einzelnen sozioökonomischen Determinanten bei. So sind sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Seniorenquote als wichtige Verschuldungsursachen auszumachen, da sich insbesondere diese beiden Größen in höheren Sozialausgaben niederschlagen (Wagschal 2003). Die durchgeführten Panel-Regressionsmodelle verweisen darüber hinaus auf die Rolle des Verstädterungsgrades. So sind es vor allem ländliche Kantone, die eine geringe öffentliche Verschuldung vorweisen. Städtische Hochsteuernkantone befinden sich dagegen in einem Dilemma: Auf der einen Seite fehlen ihnen wichtige Einnahmequellen, da mobile Unternehmen und Privatpersonen in die angrenzenden Niedrigsteuernkantone ausweichen. Auf der anderen Seite bieten sie zahlreiche öffentliche Leistungen an, von denen auch die angrenzenden Gebietskörperschaften profitieren. Diese Kombination führt in der Tendenz zu den vergleichsweise hohen öffentlichen Schulden urbaner und bevölkerungsstarker Kantone.

#### ANMERKUNGEN

- 1 Dieser Beitrag ist im Rahmen eines vom Schweizer Nationalfonds innerhalb des Schwerpunktprogramms „Demain la Suisse“ unterstützten Projektes zu den politisch-institutionellen Bestimmungsgründen kantonaler Staatstätigkeit (Nr. 50-58521.99) entstanden, welches von den Verfassern bearbeitet wird. Wir danken dem anonymen Gutachter für die wertvollen Hinweise und die anregende Kritik.
- 2 Um Häufungen zu vermeiden, werden im vorliegenden Beitrag die Begriffe des Föderalismus und der Dezentralisierung synonym verwendet. Die Autoren sind sich freilich der inhaltlichen Unterschiede der beiden Konzepte bewusst. Während Föderalismus das Organisationsprinzip für ein Gemeinwesen bezeichnet, in dem gleichberechtigte und eigenständige Glieder zu einer übergreifenden politischen

Gesamtheit zusammengeschlossen sind, meint Dezentralisierung vor allem die Delegation staatlicher Aufgaben vom Gesamtstaat auf territoriale Einheiten. Im Gegensatz zu föderalen Systemen verfügen in dezentralen Strukturen die nachgeordneten Körperschaften nicht über zentrale Merkmale eines Staates und besitzen einen stark begrenzten Entscheidungsspielraum (Laufer/Münch 1998).

- 3 So urteilt beispielsweise Lijphart im Vorwort einer Studie von Vatter (2002, 3) über das dort gewählte Untersuchungsdesign: „Because the Swiss cantons are cantons within the same national political system, there are many characteristics which they have in common, and which therefore may be treated as constants. The justification of focusing on the Swiss cantons is especially strong because they are powerful political entities in an unusually decentralized federation. Another advantage is that there are 26 cantons – a sufficient number of cases for statistical analysis“.
- 4 Obwohl sich eine ganze Reihe von Beiträgen mit den Determinanten der staatlichen Verschuldung auf national- wie gliedstaatlicher Ebene auseinandersetzt, thematisieren nur wenige empirisch vergleichende Forschungen die Wirkung des Föderalismus auf die öffentliche Schuld. Ausnahmen sind die beispielsweise die Studien von Clingermayer und Wood (1995), Fornasari und Webb (2000), Rodden (2002), Rodden und Wibbels (2002), Rodden et al. (2003), Wagschal (1996) und Wibbels (2000).
- 5 Schulden bremsende Instrumente finden sich zum Teil in den kantonalen Verfassungen, im Wesentlichen aber in den Gesetzen zum kantonalen Finanzhaushalt wieder. Mit einer teilweise längeren Vorgeschichte finden sich Mittel zur Begrenzung des staatlichen Defizits in St. Gallen (in Kraft seit 1997, Staatsverwaltungsgesetz, Art. 61 und Art. 64), Fribourg (1996, Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates, Art. 5, Art. 41, Abs. 3), Solothurn (1995, bereinigte Gesetzessammlung, 611.22, §6), Appenzell Ausserrhodens (1996, Finanzhaushaltsgesetz, Art. 9 und 10), Graubünden (1999; Gesetz über den Finanzhaushalt, Art. 3), Nidwalden (2001, Gesetz über den Finanzhaushalt, Art. 4); Zürich (2001, Finanzhaushaltsgesetz, §4, §6, §21; Steuergesetz §2), Luzern (2001, Finanzhaushaltsgesetz, §4 und §9), Bern (2002, Finanzhaushaltsgesetz §2, kantonale Verfassung Art. 101a) und Wallis (angenommen durch das Volk am 22. September 2002). In St. Gallen wurde dabei eine über sechzig Jahre bestehende Praxis festgeschrieben. In den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Schwyz und Tessin wird die Einführung von Ausgabenbremsen diskutiert (Stand Dezember 2003).
- 6 Neben qualitativen Studien dokumentieren jüngst auch vergleichend quantitativ angelegte Arbeiten, dass sich der Grad an staatlicher Intervention auf den Unterschied zwischen föderaler und zentralistischer Staatsstruktur und der damit einhergehenden dezentralen Machtteilung zurückführen lässt (vgl. Armingeon 1996; Braun 2000; Castles 1999; Keman

- 2000; Lancaster/Hicks 2000; Lane/Ersson 1997; Schaltegger 2001; 2003; Shadbegian 1999).
- 7 Der Schwierigkeitsgrad der Fiskalpolitik ist allerdings nur bedingt als Näherungsgröße für föderale Systeme heranzuziehen, da weniger das Ausmaß an Föderalismus als vielmehr der Zentralisierungsgrad des Haushaltes gemessen wird (vgl. Wagschal 1996, 61–62). So weisen beispielsweise die föderalen Staaten Belgien, Österreich und Spanien hohe fiskalpolitische Zentralisierungsgrade auf.
  - 8 Gerade in jüngster Zeit nutzen Forschungen zunehmend die Standortvorteile des Labors Schweiz aus, indem makro-quantitative Analysen zur Wirkung politischer Institutionen auf die Staatstätigkeit durchgeführt werden (vgl. Armingeon et al. 2004; Feld/Matusaka 2003; Freitag/Vatter 2000; Freitag/Bühlmann 2003; Freitag et al. 2003; Schaltegger/Feld 2003; Vatter/Freitag 2002; Vatter/Rüfli 2003).
  - 9 Die Fallstricke dieser Methode in Form der Heteroskedastizität wie der Autokorrelation werden wie folgt behandelt: Zur Korrektur der Heteroskedastizität im Querschnitt wird die White-Methode angewandt. Eine noch stärker verzerrende Wirkung geht von der seriellen Korrelation der Residuen aus (Beck/Katz 1995). Eine Möglichkeit zur Modellierung der Autokorrelation liegt in der Aufnahme zeitlich verzögerter endogener Variablen. Diese Methode führt aber ihrerseits zur Unterschätzung der tatsächlichen Signifikanz der hier vorrangig im Interesse stehenden politisch-institutionellen Stellgrößen (Achen 2000, 16). Im Anschluss an Kittel (1999, 230–231) wurde deshalb die Prais-Winsten-Methode zur Korrektur der verzerrten Standardfehler verwendet. Aufgrund der kleinen Anzahl der Beobachtungsjahre wurde ein  $\rho$  (rho) für die gesamte Schätzung und keine spezifischen  $\rho$  (rho) geschätzt.
  - 10 Waren die 1980er Jahre noch von einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung geprägt, so erfasste zu Beginn der 1990er Jahre eine schwere Rezession die Schweiz und ihre föderalen Einheiten (Freitag 2000). Für die Unterteilung des Untersuchungszeitraumes spricht freilich auch ein methodisches Argument: Eine Schätzung über den gesamten Zeitraum läuft Gefahr, einzelne (vielleicht in den Perioden umgekehrt verlaufende) Einflussrichtungen der entscheidenden Variablen „herauszurechnen“ und im Mittel statistisch insignifikante Schätzer zu erzeugen. Überdies besteht die Möglichkeit, dass einzelne Schätzer zwar nur in einer gewissen Periode einen Einfluss aufweisen, diesen jedoch angesichts ihrer Stärke auf den gesamten Untersuchungszeitraum ausstrahlen.
  - 11 Die Faktoranalyse macht deutlich, dass alle drei Indikatoren auf einer Dimension liegen. Die Faktorladungen übersteigen den kritischen Wert von 0,5 deutlich und der errechnete Faktor liefert einen Eigenwert von 1,8 und erklärt die Varianz zu 61,3 Prozent. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die einzelnen Variablen, deren Operationalisierung und die daraus erwarteten Zusammenhänge.
  - 12 Eidgenössische Abstimmungsergebnisse weisen regelmäßig darauf hin, dass die Stimmbürger in der Deutschschweiz in der Tendenz eher das Konzept eines schlanken und subsidiären Staates bevorzugen, während die lateinischen Kantone stärker etatistisch geprägte Politikmuster favorisieren. Es wird deshalb in Tabelle 1 ein negativer Zusammenhang zwischen dem Anteil Deutschsprachiger und dem Ausmaß der Staatsverschuldung vermutet.
  - 13 Zur Messung des Schuldenstandes pro Kopf werden die absoluten Werte herangezogen. Die Berechnungen mit logarithmierten Variablen bestätigen die hier berichteten Ergebnisse zu den Konsequenzen föderaler Strukturen.
  - 14 Die fehlende Signifikanz des obligatorischen Finanzreferendums in Modell 4 ist hauptsächlich auf die Kollinearität mit dem Zentralisierungsindex zurückzuführen.
  - 15 Während erstere annimmt, dass linke Regierungsparteien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit tendenziell eine höhere Verschuldung in Kauf nehmen, proklamiert die Steuerglättungshypothese, dass linke Regierungen im Zielkonflikt zwischen Steuererhöhungen und höherer Staatsverschuldung aufgrund der Interessen ihrer vergleichsweise einkommensschwächeren Wählerklientel eher für höhere Steuern und damit für vergleichsweise niedrigere Staatsdefizite eintreten. Rechte Regierungen ziehen hingegen niedrigere Steuersätze auf Kosten einer höheren Staatsverschuldung vor.
  - 16 Hier nicht weiter dokumentierte Berechnungen ohne die Kantone Basel-Stadt oder Tessin verdeutlichen beispielsweise die statistische Nicht-Signifikanz der parteipolitischen Variablen. Wird die abhängige Variable logarithmiert, so verlieren die Messgrößen der parteipolitischen Regierungszusammensetzung ebenfalls an statistischer Signifikanz.
  - 17 Werden die Schätzungen beispielsweise ohne den Kanton Genf durchgeführt, verschwindet die statistisch nachweisbare Wirkung linker Parteien auf die Verschuldung. Sowohl die Indikatoren der direkten Demokratie als auch die parteipolitischen Messgrößen verlieren zudem ihren Einfluss, wenn die abhängige Größe logarithmiert wird.
  - 18 Alle hier berichteten Resultate bleiben unverändert, wenn zusätzlich die Unterschriftenhürde zur Lancierung eines fakultativen Finanzreferendums oder die Regelungen zu kantonalen Schuldenbremsen in die Schätzungen aufgenommen werden. Darüber hinaus weisen die beiden Faktoren keine systematischen und statistisch signifikanten Wirkungen auf.
  - 19 Zusätzlich zu den hier ausgewiesenen Schätzungen wurden weitere Berechnungen basierend auf den jeweiligen Modellen 4 ohne die einflussreichsten Fälle (nach Maßgabe von Cooks D) durchgeführt. Dabei bestätigte sich der zügelnde Einfluss föderaler Strukturen auf die staatliche Verschuldung. Darüber hinaus belegen auch Berechnungen für die gesamte Zeitperiode die vorliegenden Ergebnisse. Weiterhin wurden die sozioökonomischen Variab-



len mittels des Hausmann-Tests auf Endogenität geprüft. Nicht signifikante t-Werte der jeweiligen Residuen geben an, dass die Endogenität der Einflussgrößen abgelehnt werden kann.

## LITERATUR

- Achen, Christopher (2000). Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Independent Variables, Beitrag vorgestellt an der Jahrestagung der Political Methodology Section der American Political Science Association, UCLA, 20.–22. Juli.
- Anneé politique Suisse (diverse Jahrgänge). Schweizerische Politik. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Armingeon, Klaus (1996). Konkordanzzwänge und Nebenregierungen als Handlungshindernisse, in: Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft, 2 (4), 277–303.
- Armingeon, Klaus (2000). Swiss Federalism in Comparative Perspective, in: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hg.): Federalism and Political Performance, London, 112–129.
- Armingeon, Klaus/Fabio Bertozzi/Giuliano Bonoli (2004). Swiss Worlds of Welfare, in: West European Politics, 27(1), 20–44.
- Beck, Nathaniel/Jonathan N. Katz (1995). What to do (and not to do) with time series cross section data, in: American Political Science Review, 89 (3), 634–647.
- Borelli, Stephen A./Terry J. Royed (1995). Government strength and budget deficits in advanced democracies, in: European Journal of Political Research, 28 (2), 225–260.
- Braun, Dietmar (Hg.) (2000). Public Policy and Federalism, Aldershot.
- Brennan, Geoffrey/James Buchanan (1980). The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.
- Bundesamt für Statistik (diverse Jahrgänge). Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Bern/Zürich.
- Castles, Francis. G. (1999). Decentralisation and the Post-War Political Economy, in: European Journal of Political Research, 36 (1), 27–53.
- Clingermayer, James C./Dan B. Wood (1995). Disentangling Patterns of State Debt Financing, in: American Political Science Review, 89 (1), 108–120.
- Elazar, Daniel J. (Hg.) (1994). Federal systems of the world. A handbook of federal, confederal and autonomy arrangements, Harlow.
- Feld, Lars P./John, G. Matsusaka (2003). Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons, in: Journal of Public Economics, 87 (12), 2703–2724.
- Fornasari, Francesca/Steven B. Webb (2000). The Macroeconomic Impact of Decentralized Spending and Deficits. International Evidence in: Annals of Economics and Finance, 1, 403–433.
- Freitag, Markus (2000). Soziales Kapital und Arbeitslosigkeit. Eine empirische Analyse zu den Schweizer Kantonen, in: Zeitschrift für Soziologie, 29 (3), 186–201.
- Freitag, Markus/Pascal Sciarini (2001). The political economy of budget deficits in the European Union. The role of international constraints and domestic structure, in: European Union Politics, 2 (2), 163–189.
- Freitag, Markus/Marc Bühlmann (2003). Die Bildungsfinanzierung der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozioökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 9 (1), 139–168.
- Freitag, Markus/Adrian Vatter (2000). Direkte Demokratie, Konkordanz und wirtschaftliche Leistungskraft. Ein Vergleich der Schweizer Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 136 (4), 579–606.
- Freitag, Markus/Adrian Vatter/Christoph Müller (2003). Bremse oder Gaspedal. Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, in: Politische Vierteljahresschrift, 44 (3), 348–369.
- Hahn, Sung Deuk/Mark Kamlet/David Mowery (1996). The Political Economy of Deficit Spending in Nine Industrialized Parliamentary Democracies, in: Comparative Political Studies, 29 (1), 52–77.
- Hallerberg, Marc/Jürgen von Hagen (1999). Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, in: James Poterba/Jürgen von Hagen (Hg.): Fiscal Institutions and Fiscal Performance, Chicago, 209–232.
- Hibbs, Douglas A. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, 71 (4), 1467–1487.
- Keman, Hans (2000). Federalism and policy performance, in: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hg.): Federalism and Political Performance, London/New York, 196–227.
- Kirchgässner, Gebhard/Werner W. Pommerehne (1996). Die Entwicklung von öffentlichen Finanzen in föderativen Systemen, in: Dieter Grimm (Hg.): Staatsaufgaben, Frankfurt am Main, 149–176.
- Kittel, Bernhard (1999). Sense and Sensitiveness in Pooled Analysis of Political Data, in: European Journal of Political Research, 35 (2), 225–253.
- Ladner, Andreas (1994). Finanzkompetenzen der Gemeinden. Ein Überblick über die Praxis, in: Franz Eng/Alexander Glatthard/Beat H. Koenig (Hg.): Finanzföderalismus, Zürich, 64–85.
- Lancaster, Thomas D./Alexander M. Hicks (2000). The impact of federalism and neo-corporatism on economic performance, in: Ute Wachendorfer-Schmidt (Hg.): Federalism and Political Performance, London/New York, 228–242.



- Lane, Jan Erik/Svante O. Ersson (1997). Is Federalism Superior?, in: B. Steunenberg/F. van Vught (Hg.): Political Institutions and Public Policy. Perspectives on European Decision Making, Dordrecht.
- Lauffer, Heinz/Ursula Münch (1998). Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lijphart, Arend (1999). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries, New Haven/London.
- Linder, Wolf (1999). Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern/Stuttgart/Wien.
- Moser, Christian (1983ff.). Abstimmungen, Initiativen und fakultative Referenden in den Kantonen, Bern.
- Nüssli, Kurt (1985). Föderalismus in der Schweiz. Chur.
- Oates, Wallace (1999). An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, 37 (3), 1120–1149.
- Obinger, Herbert (1997). Institutionen und Sozialpolitik. Das Beispiel Schweiz, in: Österreichische Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26 (2), 149–164.
- Obinger, Herbert (1998). Politische Institutionen und Sozialpolitik in der Schweiz. Der Einfluss von Nebenregierungen auf Struktur und Entwicklungsdynamik des schweizerischen Sozialstaates, Frankfurt am Main/New York/Paris/Wien.
- Przeworski, Adam/Henry Teune (1970). The Logic of Comparative Social Inquiry, New York.
- Riker, William H. (1975). Federalism, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hg.): Handbook of Political Science 5, 93–172.
- Rodden, Jonathan (2002). The Dilemma of Fiscal Federalism. Grants and Fiscal Performance around the World, in: American Journal of Political Science, 46 (3), 670–687.
- Rodden, Jonathan (2003). Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement, MIT, Cambridge, unveröffentlichtes Manuskript.
- Rodden, Jonathan/Erik Wibbels (2002). Beyond the Fiction of Federalism. Macroeconomic Management in Multi-tiered Systems, in: World Politics, 54 (3), 494–531.
- Rodden, Jonathan/Gunnar Eskeland/Jennie Litvack (Hg.) (2003). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, Cambridge.
- Roubini, Nouriel/Jeffrey Sachs (1989). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Countries, European Economic Review, 33 (5), 903–933.
- Schaltegger, Christoph A. (2001). Ist der Schweizer Föderalismus zu kleinräumig?, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 7 (1), 1–18.
- Schaltegger, Christoph A. (2003). Föderalismus und Staatstätigkeit?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 52 (1), 84–110.
- Schaltegger, Christoph A./Lars P. Feld (2003). Die Zentralisierung der Staatstätigkeit in einer Referendumsdemokratie. Evidenz aus der Schweiz, in: Politische Vierteljahresschrift, 44 (3), 370–394.
- Scharpf, Fritz W. (1987). Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York.
- Schmidt, Manfred G. (1998). Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen.
- Schmidt, Manfred G. (2000). Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal (Hg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt am Main/New York, 22–36.
- Schuler, Martin (1997). Die Raumgliederung der Schweiz, Bern.
- Schultze, Rainer-Olaf (2001). Föderalismus, in: Dieter Nohlen (Hg.): Kleines Lexikon der Politik, München, 127–134.
- Shadbegian, Ronald J. (1999). Fiscal Federalism, Collusion, and Government Size. Evidence from the States, in: Public Finance Review, 27 (3), 262–281.
- Sinn, Hans-Werner (1997). Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: Schriften des Vereins zur Sozialpolitik 253, 9–60.
- Stutzer, Alois (1999). Demokratieindizes für die Kantone der Schweiz. Working Paper Nr. 23 am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Zürich.
- Stutzer, Alois/Bruno S. Frey (2000). Stärkere Volksrechte – Zufriedene Bürger. Eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 6 (3), 1–30.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure, in: Journal of Political Economy, 64 (5), 416–424.
- Tsebelis, George (2002). Veto Players. How Political Institutions Work, New York.
- Vatter, Adrian (1999). Föderalismus in der Schweiz, in: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik, Zürich, 77–108.
- Vatter, Adrian (2002). Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen, Opladen.
- Vatter, Adrian/Markus Freitag (2002). Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien. Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 8 (3), 53–80.
- Vatter, Adrian/Christian Rüefli (2003). Do political factors matter for health care expenditures? A comparative study on Swiss Cantons, in: Journal of Public Policy, 23 (3), 301–323.
- Wagschal, Uwe (1996). Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen.
- Wagschal, Uwe (2003). Wer ist Schuld an den Schulden? Zur Politischen Ökonomie der Staatsverschuldung, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, Opladen, 289–319.

Wibbels, Erik (2000). Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance, in: *American Political Science Review*, 44 (4), 687–702.

Weingast, Barry (1995). The Economic Role of Political Institutions. Market Preserving Federalism and Economic Development, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11 (1), 1–31.

#### AUTOREN

Markus FREITAG, Juniorprofessor am Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Forschungsschwerpunkte: Vergleichende Wirtschafts- und Sozialpolitik, Theorie des Sozialkapitals; Politische Institutionen.

Kontakt: Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

E-mail: markus.freitag@sowi.hu-berlin.de

Adrian VATTER, Professor im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz. Forschungsinteressen: Policy Analyse, Politik-evaluationen, Politische Institutionen, Vergleichende Politik, Schweizer Politik.

Kontakt: Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften, Postfach D 85, D-78457 Konstanz

E-mail: adrian.vatter@uni-konstanz.de